
De l'aide au contrôle ?

Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation

From support to checking? Employment advisers towards personalization

Lynda Lavitry



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/1705>

DOI : 10.4000/travailemloi.1705

ISSN : 1775-416X

Éditeur

DARES - Ministère du Travail

Édition imprimée

Date de publication : 30 septembre 2009

Pagination : 63-75

ISSN : 0224-4365

Référence électronique

Lynda Lavitry, « De l'aide au contrôle ? », *Travail et Emploi* [En ligne], 119 | juillet-septembre 2009, mis en ligne le 30 septembre 2011, consulté le 21 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/1705> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/travailemloi.1705>

© Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)

De l'aide au contrôle ? Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation

Lynda Lavitry (*)

La mise en place depuis 2006 du Suivi mensuel personnalisé à l'ANPE s'inscrit dans le cadre plus général de la modernisation des services publics par l'usager. Ce nouveau dispositif de personnalisation du service est l'une des traductions opérationnelles des transformations du Service public de l'emploi initiée par la loi de Cohésion sociale de 2005, avec la remise en cause du monopole de l'ANPE sur la mission de placement et l'introduction d'une logique d'activation des chômeurs. S'appuyant sur une enquête de terrain, qui a combiné des entretiens avec des conseillers et des observations directes de rendez-vous avec les chômeurs, l'article s'attache dans un premier temps à analyser ce dispositif de rationalisation de l'activité des conseillers à l'emploi, à travers des phénomènes d'accélération des processus (diminution des temps d'entretien, augmentation de la sous-traitance), d'intensification de la charge de travail et de valorisation accrue des indicateurs statistiques, ainsi que l'évolution du cadre législatif vers un durcissement du contrôle de la recherche d'emploi. Dans un second temps, nous tentons de repérer les pratiques locales de contrôle et de tri qui en découlent selon des logiques d'action distinctes.

Le traitement individualisé des chômeurs renvoie à la « modernisation » des services publics, le terme de modernisation désignant à la fois un processus d'ouverture à la concurrence et la mise en exergue de la relation de service, avec l'utilisation de la figure centrale du client dans l'organisation (WELLER, 1999). Cette insertion dans le secteur public de « l'idéologie managériale », qui se présente comme voulant réconcilier l'économique, le social et l'éthique (LE GOFF, 1995), est aussi une réponse à la crise de légitimité des services publics (MISPELBLOM, 2007).

La réforme du service public de l'emploi a été initiée en janvier 2005 par la loi de Cohésion sociale, qui marque l'ouverture de la mission de placement de l'Agence Nationale Pour l'Emploi à d'autres opérateurs (confirmée par la loi sur la fusion ANPE-ASSEDIC du 13 février 2008), et qui introduit également une volonté de rupture avec la « logique d'assistance » (1) en modifiant la définition de la recherche d'emploi (article L.5421-3 : « des actes positifs et répétés ») et de ses modalités de contrôle et de suspension du revenu de remplacement (article L.5426-2) précisées par le décret du 2 août 2005.

La création par l'ANPE du Suivi Mensuel Personnalisé (SMP) le 1^{er} janvier 2006 vise à faire de l'individualisation du traitement un levier important de transformation des politiques de l'emploi : avec le SMP, chaque chômeur est désormais suivi dans son parcours de recherche d'emploi par un seul conseiller à l'emploi référent, garant de la mobilisation des outils d'aide au placement. Le suivi mensuel débute au quatrième mois de chômage pour tous les demandeurs d'emploi des catégories 1 (recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein), 2 (recherche d'un emploi à temps partiel) et 3 (recherche d'un emploi saisonnier ou temporaire). Succédant au PAP (Projet d'action personnalisé, mis en place en 2001), la mise en place du SMP s'accompagne d'un dispositif renforcé de contrôle de la recherche d'emploi.

Ces nouvelles dispositions portant sur la réorganisation du service public de l'emploi et sur les modalités d'aide à la recherche d'emploi s'intègrent dans le contexte des politiques d'activation à l'œuvre dans les autres états membres de l'Union européenne. L'activation désigne d'une part la restructuration des systèmes de protection sociale et d'imposition, pour réduire les dépenses sociales et inciter les chômeurs à réintégrer le marché du travail, d'autre part la flexibilisation des marchés du travail et la réduction du coût du travail pour inciter les entreprises à créer des emplois, l'ensemble formant un nouveau « cadre paradigmatique » qui inspire les débats publics dans la plupart des pays membres de l'OCDE, même si

(*) Doctorante en sociologie au Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST), UMR 6123, sous la direction de Paul Bouffartigue, École doctorale 355 « Espaces, Cultures, Sociétés », Université de Provence ; linda.lavitry@univmed.fr
(1) Exposé des motifs du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale enregistré à la Présidence du Sénat le 15 septembre 2004, Document du Sénat, n° 445.

Encadré 1

Méthodologie

L'article est issu d'un travail d'enquête réalisé en 2007 en région Paca dans le cadre d'un stage en master 2 Recherche de sociologie (soumis à la remise d'un rapport à la direction régionale de l'ANPE), sur une durée totale de quatre mois dans deux agences ANPE. Le recueil des données a combiné des entretiens et des observations directes de rendez-vous. Au cours de la période d'observation dans les deux agences et d'une phase de repérage des conseillers susceptibles d'être interrogés, nous avons diversifié le corpus selon différents critères : l'ancienneté dans l'établissement pour identifier les différences de pratiques entre l'avant et l'après SMP, l'âge, le grade. Le corpus d'enquête est composé de 16 entretiens individuels en face-à-face. Les entretiens duraient en moyenne 45 mn à 1 heure et ont tous fait l'objet d'un enregistrement avec l'accord des intéressés. Les observations des rendez-vous PAE (Plan d'accès à l'emploi) ont porté sur une vingtaine d'interactions avec huit conseillers. Ils ont la plupart du temps été suivis d'un entretien avec le conseiller et nous ont notamment renseignée sur les pratiques professionnelles réelles des conseillers, les tâches les plus soumises à des évolutions, l'évaluation de leur charge de travail. Pour les besoins de cet article, étude exploratoire sur les effets de la « personnalisation » du service d'aide à l'emploi, nous nous sommes uniquement appuyée sur les entretiens.

Les caractéristiques socio-économiques du département concerné par cette étude propulsent au premier plan les politiques de l'emploi : fortement touché par le chômage, le territoire enregistrait un taux de chômage de 11,20 % au deuxième trimestre 2007 (source Insee), soit 3 points de plus que la moyenne nationale, associé à des processus d'exclusion et de paupérisation qui le placent en tête en ce qui concerne le nombre d'allocataires du Revenu Minimum d'Insertion : en 2005, les dépenses au titre du RMI, parmi les plus élevées de France métropolitaine, étaient de 334 millions d'euros.

Depuis les transferts de compétences prévus par la loi du 18 décembre 2003, le département s'est engagé dans une démarche de rationalisation des dépenses liées au RMI. Dans ce cadre, une convention a été signée en janvier 2005 entre la direction régionale de l'ANPE et le conseil général. Elle prévoit que le projet d'action personnalisé constituera le volet professionnel du contrat d'insertion qui lie l'allocataire du RMI au conseil général. En 2005, environ 23000 bénéficiaires du RMI étaient concernés par cette mesure sur un total de plus de 70000. À la fin du mois d'avril 2007, le conseil général annonçait une baisse de 12 % sur un an du nombre de bénéficiaires du RMI.

les spécificités nationales restent marquées quant aux programmes d'action (BARBIER, 2006). Dans le cadre des politiques de l'emploi, les dispositifs d'activation consistent en particulier à subordonner les allocations de chômage à un suivi plus strict de la recherche d'emploi vers une réinsertion professionnelle.

Le présent article vise à restituer la dimension pratique de l'interprétation de ce nouveau dispositif de rationalisation de l'activité qu'est le SMP pour comprendre en quoi la « personnalisation » du service, qui comporte aussi un contrôle accru de la recherche d'emploi, bouscule ou transforme les pratiques de ce groupe professionnel. Dans la relation de face-à-face se joue le pouvoir d'appliquer un principe général à un cas singulier (DUBOIS, 2003). Dès lors, on peut étudier les différentes façons d'interpréter les nouvelles normes à travers la diversité des logiques d'action des conseillers. Nous nous inscrivons ainsi dans le cadre d'analyse des nombreuses études sociologiques menées sur les relations entre agents et usagers au « guichet » (DEMAZIÈRE, 1992).

Une objectivation accrue des activités

La mise en place du SMP comporte un paradoxe : elle représente le passage d'une relation conseillers/chômeurs marquée par des normes impersonnelles mais qui laissaient aussi plus de marge de manœuvre

aux conseillers, à l'affirmation d'une personnalisation du service, qui, en fait, participe du renforcement d'un modèle de rationalisation gestionnaire.

« Personnalisation » de la relation, continuité et accroissement de la standardisation des pratiques

Le face-à-face avec un demandeur d'emploi apparaît d'emblée à l'ANPE comme une pratique très normée (GÉLOT, NIVOLLE, 2000) : les cadences, la durée standardisée et le cadrage informatique des entretiens, l'ordre immuable des temps de travail (les conseillers sont soit en « base avant », en accueil des demandeurs d'emploi, soit en « base arrière », dans des tâches de traitement des offres avec les employeurs), la pénurie relative des moyens (pas de bureaux personnels, peu de moyens d'investigation pour vérifier les dires des chômeurs comme des employeurs), font que l'organisation du travail des conseillers à l'emploi relève essentiellement de la rationalité gestionnaire. En effet, contrairement aux intermédiaires de l'emploi exerçant dans les missions locales et dont l'activité est centrée sur l'accompagnement qui prend davantage en compte la dimension diachronique du processus d'insertion (BEAUD, 1999), l'activité des conseillers à l'emploi est orientée vers la gestion des flux (MEYER, 1998). Elle se rattache cependant à la relation de service par les types de compétences mobilisées : l'écoute, le diagnostic et le traitement.

La « personnalisation » du traitement fait du conseiller à l'emploi l'interlocuteur privilégié pour

Encadré 2
La montée de l'individualisation entre 1998 et 2006

L'individualisation du service à l'ANPE est un processus continu à partir de 1998 avec une extension progressive des publics concernés et une intensification de la fréquence des rendez-vous ; cette évolution reflète l'inflexion des politiques publiques de l'emploi : le lancement du Projet d'Action Personnalisé coïncide avec le troisième Contrat de Progrès, qui marque la contractualisation des moyens et des objectifs assignés par l'État à l'ANPE. Supprimé en 1982 (remplacé par le pointage par correspondance), le pointage physique est remis en place pour certaines catégories de publics à partir de 1998, puis est rétabli pour la majorité des chômeurs en 2006.

Type de dispositif	Date de mise en place	Public concerné	Fréquence des rendez-vous	Référent unique	Entretien obligatoire
SPND (Service Personnalisé pour un nouveau départ)	1998	– Jeunes de moins de 25 ans entrant dans leur 6 ^e mois de chômage ou ayant plus de 12 mois de chômage – Chômeurs entrant dans leur 12 ^e mois de chômage ou ayant plus de 24 mois de chômage – Bénéficiaires du RMI	pas de fréquence définie	Non	Non
PAP-ND (Projet d'Action Personnalisé pour un Nouveau Départ)	1999	– Jeunes de moins de 25 ans entrant dans leur 6 ^e mois de chômage ou ayant plus de 12 mois de chômage – Chômeurs entrant dans leur 12 ^e mois de chômage ou ayant plus de 24 mois de chômage – Bénéficiaires du RMI	Tous les six mois	Non	Non
PAP (Projet d'Action Personnalisé)	2001	Tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, des catégories 1, 2, 3	Tous les six mois	Non	Oui
SMP (Suivi mensuel personnalisé)	2006	Tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, des catégories 1, 2, 3	Tous les mois	Oui	Oui

l'usager et a amené un changement d'orientation en donnant en théorie aux conseillers davantage d'autonomie (temps « libre » pour gérer les dossiers) et de moyens (une spécialisation par secteur d'activité pour chaque agence). Il n'en demeure pas moins que les nouvelles dispositions qui accompagnent la mise en œuvre du SMP renforcent un modèle de rationalisation gestionnaire qui conduit à évaluer le travail sur des critères de productivité liés à la production de dossiers.

Ce modèle s'impose du fait même du nombre de chômeurs que doit suivre personnellement chacun des conseillers depuis le SMP, 130 en moyenne dans le cadre de notre étude. On constate également un raccourcissement du temps moyen d'entretien (dans le dispositif précédent du PAP, les entretiens en service programmé duraient de 30 à 45 mn, tandis que dans le cadre du SMP, ils durent de 15 à 20 mn), un management plus axé sur les objectifs quantitatifs (nombre de mises en relation directes avec l'employeur), une diminution des crédits à la formation et une incitation à la sous-traitance auprès d'organismes mandatés par l'ANPE (centres de formation, associations), pour les situations qui ne relèvent pas d'une employabilité directe du chômeur.

Le constat global est donc celui d'une accélération des processus et d'une diminution des prestations à proposer pour réduire les obstacles vers l'accès à l'emploi :

« Avant, t'avais la possibilité de mettre les personnes sur des parcours un peu plus longs. Sur le PAP, on se voyait tous les six mois, tu avais le temps de dire : "Je vous donne six mois, je vais vous laisser la possibilité de résoudre ça et ça, dans six mois, on se reverra, il faudra songer à tel type de prestation". Maintenant, c'est fini. » (JR)

« Les prestations d'accompagnement à l'emploi, en groupe ou en individuel, qui pouvaient être menées par des conseillers dans une agence, on ne peut plus les faire. C'est de plus en plus sous-traité, et ça me semble problématique. Tu vas pas au fond de la mission. » (ED)

Cette priorité donnée aux objectifs quantitatifs est présente y compris dans le vocabulaire : à l'instar des conseillers commerciaux, on parle de « portefeuille » pour désigner les chômeurs que le conseiller a en charge, tandis qu'on introduit la notion de « suivi » qui se substitue au registre de l'aide et *a fortiori*, de l'accompagnement à la recherche d'emploi. La rationalisation des activités est aussi liée à la nature des tâches, plusieurs tâches

de contrôle et de saisie administrative ayant été transférées aux conseillers à l'emploi avec la mise en place du SMP dans le cadre de l'individualisation de leurs portefeuilles.

Le SMP correspond donc dans ses caractéristiques à la définition de la *personnalisation de masse* qui vise à « *standardiser les composantes ou le processus en amont tout en proposant des possibilités de modularité et d'optionnalité* » (2). Cette évolution est à mettre en lien avec la montée des Assedic comme financeur principal : la part de l'Unédic dans le financement des prestations de l'ANPE est passée de 0,75 % à 48 % entre 2000 et 2003, plaçant l'État et l'Unédic presque à égalité (DARES, 2005). L'activation, le suivi automatique, la réduction de l'éventail de prestations et de la durée des parcours répondent à une logique adéquationniste d'adaptation à court terme de la demande d'emploi à l'offre (MAZADE, 2008).

Injonction au contrôle et au tri

Cette logique adéquationniste agit aussi sur le renforcement des dispositifs de contrôle.

La notion de contrôle des demandeurs d'emploi n'est pas nouvelle, elle semble même indissociable des modalités de placement public (DANIEL, TUCHSZIRER, 1999). Toutefois, l'intensification du suivi introduite par le SMP, portant à la fois sur la périodicité du pointage et sur le contrôle des démarches de recherches d'emploi (3), qui va de pair avec un élargissement de l'éventail des sanctions, rend la responsabilité des conseillers à l'emploi d'autant plus décisive qu'elle peut être le point de départ d'une suspension de l'indemnisation par l'Assedic des chômeurs bénéficiaires de l'ARE (Allocation de retour à l'emploi) ou de l'ASS (Allocation de solidarité spécifique) : depuis le décret du 2 août 2005, complété par la circulaire du 5 septembre 2005, l'insuffisance de recherche d'emploi ou le refus d'emploi entraînent une radiation par l'ANPE de quinze jours à six mois, et pour les bénéficiaires de l'ARE, une suspension par l'Assedic de 20 % de l'allocation pendant une durée de deux à six mois (voir encadré 3 récapitulatif). L'absence à une convocation de l'ANPE pour un entretien obligatoire relève depuis le décret du 2 août 2005 d'une catégorie supérieure de sanction :

elle peut entraîner une radiation de l'ANPE d'une durée de deux mois, et pour les bénéficiaires de l'ARE, une suspension par l'Assedic de la totalité du versement de l'allocation dont la durée peut aller jusqu'à deux mois. Hormis l'absence à la convocation mensuelle, qui est traitée de manière automatique (l'absence à une convocation entraîne l'envoi automatique d'un avertissement avant radiation ; s'il n'est pas suivi d'une justification – rendez-vous médical, entretien d'embauche – examinée par les directions de l'Agence, la radiation est prononcée pour une durée de deux mois), les autres motifs de manquements, comme le refus d'emploi ou l'insuffisance de recherche d'emploi, relèvent de l'évaluation du conseiller ANPE référent. Ce contrôle renforcé s'avère, dans les faits, complexe à mettre en œuvre car la notion juridique d'emploi valable ou acceptable (4) laisse une marge interprétative au professionnel. D'autre part, les conseillers ANPE n'ont pas les moyens matériels de vérifier la réalité des « actes positifs de recherche d'emploi » auprès de tous les employeurs. Le caractère peu opératoire de cette injonction au contrôle est d'ailleurs pointé par la majorité des conseillers interrogés :

« C'est pas facile de prouver que la personne ne cherche pas. Il te dira toujours : 'oui, j'ai fait des candidatures, il m'a pas répondu'... Voilà. Donc il va falloir soit qu'il loupe un rendez-vous, soit monter un dossier contre lui pour prouver qu'il veut pas suivre de prestation, ou qu'il veut pas être aidé, ou qu'il refuse tout ce qu'on lui propose, donc ça demande pas mal d'endurance ! » (SM)

« Actuellement, si on envoie une offre à un demandeur d'emploi et qu'il ne postule pas et qu'il ne nous répond pas, on a aucun moyen de savoir, à part d'appeler l'employeur, s'il a postulé ou pas. On n'a pas le temps d'appeler les employeurs. » (MR)

Un autre changement organisationnel important et qui relève également de la rationalisation gestionnaire résulte du rapprochement entre l'Unédic et l'ANPE (convention État-ANPE-Unedic du 5 mai 2006) : le « calcul de risques statistiques » permet le prépositionnement du chômeur sur un parcours en fonction de son risque de chômage de longue

(2) Concept de « Mass customization » employé par Joseph Pine, in La Burgade Emmanuel, *Bougez avec la Poste, les coulisses d'une modernisation*, Paris, La Dispute, 2006, p. 116

(3) Avec la mise en place du SMP, la périodicité du pointage et du contrôle en France est inférieure à celle du Royaume-Uni (toutes les deux semaines) et du Danemark (hebdomadaire sans pointage physique) mais supérieure à celle de l'Allemagne, où la fréquence des contrôles est de six fois par an en moyenne, in Besson E., *Accompagner vers l'emploi, les exemples de l'Allemagne, du Danemark et du Royaume-Uni*, Rapport remis au Premier ministre, Paris, La Documentation française, juillet 2008, 40 p.

(4) Cette notion a été modifiée depuis la fin de notre enquête et remplacée par la notion d'Offre Raisonnable d'Emploi (ORE) introduite par la loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008. L'ORE restreint le nombre d'offres à accepter à deux, et introduit des critères de définition d'une offre raisonnable, liés à la mobilité géographique et au niveau de salaire, qui se durcissent en proportion de la durée du chômage. Pour autant, la loi précise que le projet d'accès à l'emploi élaboré par le conseiller doit tenir compte « de la formation du demandeur d'emploi, de ses qualifications, de ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles, de sa situation personnelle et familiale ainsi que de la situation du marché du travail local ». La définition de la recherche active d'emploi reste à l'appréciation des conseillers, en dépit de ces nouvelles dispositions plus coercitives.

Encadré 3

Le renforcement des dispositifs de radiations et de sanctions

Le décret du 2 août 2005 relatif au suivi de la recherche d'emploi prévoit un dispositif de radiations (prises par l'ANPE) et de sanctions (prises par le Préfet) gradué et proportionné au type de manquement. Plusieurs articles du Code du Travail sont modifiés pour un renforcement global du contrôle.

Concernant les décisions de radiations prises par l'ANPE, outre l'ajout de deux nouveaux motifs (les refus de proposition de contrat d'apprentissage, de professionnalisation ou d'une offre de contrat aidé), c'est surtout le dispositif qui est revu et rééchelonné. L'article R.5412-1 crée trois catégories de motifs de radiation qui entraînent des durées de suspension variables selon leur gravité : la première catégorie de manquements (insuffisance de recherche d'emploi, refus d'emploi, refus de contrat d'apprentissage, refus de formation, refus de contrat aidé) entraîne une radiation de quinze jours à six mois en cas de manquements répétés. La deuxième catégorie (absence à convocation aux entretiens obligatoires sans motif légitime, refus d'une visite médicale) entraîne une radiation de deux à six mois (l'examen des motifs justificatifs suite à une absence est du ressort des directions de l'agence et non des conseillers), et la troisième (déclaration inexacte ou mensongère, activité non déclarée) une radiation de 6 à 12 mois. L'absence à convocation sans motif légitime devient un motif plus grave de sanction puisqu'elle est suivie d'un avertissement automatique puis d'une radiation en cas d'absence de justificatifs ou de justificatifs non valables, alors qu'auparavant, l'avertissement avant sanction, qui consistait en une lettre de rappel, ne débouchait pas sur une réelle procédure de contrôle. Cette gradation permet, en principe, un recours plus fréquent aux radiations par les agents ANPE : en 2003, la Cour des Comptes soulignait « le caractère insuffisamment gradué de l'échelle de sanctions actuellement utilisée » et préconisait « une gamme de sanctions plus large, qui garantit le respect du principe de proportionnalité entre la sanction et les faits » (Cour des Comptes, Rapport public annuel, « le contrôle de la recherche d'emploi », 2003, p. 53). La Cour relevait également que 91 % des radiations enregistrées avaient pour motif les absences à convocation dues à la procédure d'entretiens obligatoires mise en place dans le cadre du PAP (Cour des Comptes, Rapport public annuel, « le contrôle de la recherche d'emploi », 2003, p. 41).

Les décisions prises par l'ANPE ont une conséquence directe sur l'échelle des sanctions financières pour les chômeurs indemnisés. Le décret prévoit dans son article 9 que le préfet de département peut décider une sanction financière selon le type de radiation prononcée : les manquements de catégorie 1 entraînent une réduction de 20 % pour 2 à 6 mois, ceux de catégorie 2 une suppression de deux mois maximum du revenu de remplacement et ceux de catégorie 3 une suppression du versement de 2 à 6 mois. Le préfet est saisi sur signalement de l'ANPE ou de l'Assedic et réunit une commission (composée d'un représentant de l'État, d'un représentant de l'ANPE et d'un représentant de l'organisme d'assurance chômage qui verse le revenu de remplacement) qui émet un avis dans un délai de 30 jours. Mais pour les radiations ANPE suite à des absences à convocation, l'Assedic peut suspendre directement, à titre conservatoire et avant décision du Préfet, le revenu de remplacement des bénéficiaires de l'ARE pour une durée maximale de deux mois. De plus, la réforme a instauré une commission tripartite qui peut être saisie avant décision par le demandeur d'emploi pour une sanction d'une durée supérieure à deux mois, le droit commun des recours après décision étant toujours du ressort de la commission départementale des recours gracieux.

durée et de la «composante emploi», suivant que le chômeur vise ou non un métier «en tension(5)».

Ce prépositionnement codé par l'Assedic est susceptible d'être modifié lors de l'entretien d'entrée dans le SMP par le conseiller ANPE, qui doit inscrire le demandeur d'emploi dans l'un des cinq parcours d'accompagnement vers l'emploi : recherche accélérée (P1), recherche active (P2), recherche accompagnée (P3), parcours de mobilisation vers l'emploi (P4), parcours créateur d'entreprise (P5), classement actualisé en fonction de l'évolution de la situation du chômeur, grâce au suivi mensuel personnalisé. La catégorisation en parcours résulte de l'évaluation par le conseiller de «la distance à l'emploi», elle-même définie par trois critères : l'adéquation du métier avec le marché local de l'emploi, l'existence de «freins»

liés à la situation personnelle, la capacité du demandeur d'emploi à effectuer une recherche «active et autonome». La mise en parcours 1 concerne les chômeurs dont le métier est en adéquation avec le marché, la situation personnelle sans incidence sur la recherche d'emploi, active et autonome ; le parcours 2 implique les chômeurs visant un métier avec peu de débouchés, mais dont la situation personnelle n'a pas d'incidence sur la recherche d'emploi qui reste à optimiser, tandis que les parcours 3 et 4 s'adressent aux chômeurs présentant un risque fort de chômage de longue durée, avec un métier en inadéquation avec le marché, des «freins» personnels et une absence de repères dans la recherche d'emploi. La mise en parcours conditionne des durées et des types de suivis différenciés, les parcours 3 et 4 donnant lieu à des prestations effectuées par des sous-traitants de l'ANPE d'une durée de 3 à 6 mois, tandis que le parcours 1 implique un suivi plus allégé, sans recours aux prestations. Dans cette définition locale de l'employabilité, ne sont pas pris en compte des paramètres tels que les contraintes macroéconomiques ou les stratégies des entreprises à l'égard

(5) Métiers où les postes à pourvoir augmentent fortement. Il s'agit principalement des secteurs du bâtiment, hôtellerie-restauration, industrie de process, commerce, propreté, services à la personne.

de leur main-d'œuvre (GAZIER, 1990). Au vu de nos observations, retracées plus en détail ci-après, les conseillers ne confirment pas le profilage statistique de l'Assedic et modifient le codage du parcours lors du rendez-vous en agence.

De plus, l'injonction au contrôle et au tri se heurte à un phénomène amplifié par le SMP: la confrontation, mécaniquement plus fréquente et plus régulière, à la pauvreté et au dénuement des populations:

« Plus ça va, plus on a une population en grande difficulté sociale, et on n'est pas formés pour, parce que nous, on n'est pas assistants sociaux. » (SP)

Un même type de stratégie et des figures différenciées

Comme on l'a vu, le SMP, qui a pour vocation de personnaliser le traitement des chômeurs, tend en fait, par ses critères de productivité, à un objectif d'homogénéisation des pratiques professionnelles des conseillers et de renforcement du traitement de masse *via* le profilage standardisé. Mais on constate, par l'observation des face-à-face avec les chômeurs et l'analyse des entretiens, que la plupart des conseillers mettent en place un même type de stratégies ne faisant pas directement référence aux normes du SMP.

Des pratiques locales de tri face à une «double contrainte»

Le tri par l'employabilité et l'exposition à des publics précaires soumettent les conseillers à un dilemme: doivent-ils répondre à l'injonction de leur institution, ou prendre en compte des situations hétérogènes et complexes liées notamment à la paupérisation du public? Cette tension nous semble correspondre à une *double contrainte*: soit accepter un *sale boulot* (HUGHES, 1996, p. 81) qui consiste à radier des personnes qui ne relèvent pas des critères usuels, mais leur permet d'afficher de meilleurs résultats et de gérer «les bons clients», ou refuser ce sale boulot, au risque d'alourdir leur portefeuille et dégrader leur professionnalité, qui est toujours en équilibre entre le pôle économique et le pôle social. Les dilemmes qui les animent reflètent les contradictions qui traversent les missions assignées à l'institution:

« On se retrouve dans une espèce de conflit, parce qu'en face de soi, on a des personnes qui ont quand même des raisons de ne plus vouloir faire ce métier-là, ou veulent faire des formations sur des secteurs qui n'embauchent pas. En même temps, c'est difficile de dire non, parce que tu te dis "mais attends, il a le droit quand même de vouloir changer". Je représente des offres potentielles que la personne en face de moi refuse, et qu'elle n'a pas le droit de refuser si on est dans le cadre du suivi mensuel avec exigence

de recherche d'emploi active, dynamique et positive. » (CD)

Le constat global de notre étude est que la plupart des conseillers ont affirmé n'avoir pas procédé à des sanctions prévues par le SMP permettant une suspension des indemnités par les Assedic(6), même si l'impact des «implaçables(7)» est loin d'être négligeable sur les portefeuilles, à la fois en terme de charge mentale:

« Avant, on accueillait peut-être déjà tout le monde, mais ce n'étaient pas les mêmes objectifs. Là maintenant, l'objectif, c'est le placement de ce public. Avant on les voyait tous les 6 mois mais pas dans cette proportion qu'on a connue depuis la convention avec le conseil général et ce sont des gens qui te pompent ton énergie. » (SG)

Mais aussi de nombre:

« Moi dans mon portefeuille, sur 120 personnes, il y en a 20 à 30% qui sont employables, en recherche d'emploi, mais à la limite c'est des gens que je ne vois même pas parce que je sais qu'ils n'ont pas besoin de moi pour trouver un emploi, on se fait des contacts téléphoniques, par mail. C'est surtout les autres, les 70% restants, dont il faut se dire à un moment donné: "il faut que je les bouge". » (SG)

Face à la double contrainte d'une responsabilité morale de la radiation et d'une menace de déqualification avec des publics pour qui ils ne peuvent «faire leur métier», les conseillers font appel à des échelles locales de sanctions qu'on pourrait appeler à des éléments de *magistrature sociale*, qui tente de «combinaison des principes d'égalité et d'universalité avec celui d'équité au regard des situations concrètes des personnes afin de décider "ce qu'il est juste de faire"» (WELLER, 2000). Nous avons ainsi identifié, par les observations directes et les entretiens, plusieurs stratégies à l'œuvre pour rendre le tri effectif tout en protégeant leur marge de manœuvre.

L'un des moyens utilisés de façon récurrente par les conseillers, qui évite, au moins temporaire-ment, la radiation des publics qu'ils jugent inemployables (notamment les chômeurs indemnisés), est ce qu'on pourrait appeler le «tri relégation», par ailleurs préconisé par l'institution puisqu'il fait partie de l'injonction au recours à la sous-traitance: ces publics sont envoyés vers des dispositifs à coloration sociale, tels que la «Mobilisation vers l'emploi» (MVE), susceptibles de les aider

(6) Sur les seize conseillers interrogés, depuis la mise en place du SMP, un seul a radié deux chômeurs et quatre d'entre eux ont fait procéder à des contrôles de recherche d'emploi par le service spécialisé de la direction du travail.

(7) Les cas le plus souvent cités par les conseillers interrogés pour définir les publics inemployables sont les personnes illettrées, sans qualification, les femmes RMistes seules avec enfant en bas âge confrontées à des problèmes de garde, et de manière générale, les personnes peu qualifiées, bénéficiaires de minima sociaux, qui verraient leurs revenus diminuer si elles acceptaient un emploi précaire.

à résoudre leurs « *problèmes périphériques* ». La plupart des conseillers reconnaissent qu'il s'agit avant tout d'échapper et de faire échapper un certain nombre de chômeurs à la radiation :

« Je les envoie sur un accompagnement, sachant très bien que l'accompagnement ne va pas faire des miracles. C'est une façon de déplacer le problème, déplacer les échéances. » (AR)

Ce type de « tri relégation » peut également apparaître comme un outil de protection d'un espace d'expertise : il s'agit alors d' « assainir les porte-feuilles » pour diminuer la charge mentale due à des chômeurs évalués comme non employables ou ne présentant pas les signes d'une recherche active.

Autre technique, la stratégie d'usure, compatible à la fois avec la mensualisation et une vision du métier refusant la radiation :

« Une personne qui essaye de m'arnaquer, de me raconter n'importe quoi, à ce moment-là, je vais la convoquer tous les mois, pour qu'elle craque, je vais essayer d'avoir la personne à l'usure, puisqu'on peut pas tenir comme ça. » (LS)

« Moi ça m'est déjà arrivé pour deux personnes, d'insister pour qu'ils viennent, c'était pratiquement tous les 15 jours... Ce sont deux personnes qui ont cessé de s'inscrire. » (CD)

Une autre manière de contourner le « sale boulot » est la catégorisation entre « bons » et « mauvais » clients qui permet d'écarter certaines « figures méritantes » de la sanction. À la gestion automatique des convocations pour lesquelles, normalement, toute absence entraîne l'envoi automatique d'un avis d'avertissement avant radiation demandant de fournir des justificatifs, certains conseillers vont substituer des envois manuels en fonction d'une catégorisation entre « bon » et « mauvais client » (8).

« Pour les gens que je connais, la première fois qu'ils ne viennent pas, j'essaie de les contacter. » (MD)

« Je fais des convocations qui entraînent des radiations et des convocations sans radiation. Quand je sais que la personne vient régulièrement, qu'elle habite loin, je l'ai vue, la menace de la radiation ne sera pas immédiate. » (AL)

Ces figures obéissent à des principes de « bonne morale sociale » (DUBOIS, 2003, p. 121) : le trentenaire célibataire qui vit chez ses parents est opposé à la femme seule avec enfant, le barman qui travaille au noir à la personne RMIste qui a des problèmes sociaux ou psychologiques.

« Le ou la RMIste de 27 ans qui vit chez papa, maman et qui se demande bien quel métier il va faire, c'est

sûr que j'aurai beaucoup moins de patience et de tolérance vis-à-vis de cette personne-là. Par contre, une dame qui n'a pas forcément de diplôme, d'emploi, qui est toute seule avec ses mômes et qui rame, je vais essayer de tout faire pour que sa situation s'améliore et je vais être compréhensif. » (LS)

Elles correspondent à l'idée de sélectivité sociale des services développée par Howard Becker et elles renvoient directement à la notion de pauvres méritants ou de chômeurs méritants utilisées au 19^e siècle par les organisations ouvrières ou les services de secours (GERMECK, 1987).

D'autres pratiques vont dans le sens de la réintégration d'une dimension relationnelle et négociatoire du métier de conseiller (BENARROSH, 2006), que la rationalisation renforcée des activités induite par le SMP occulte en partie : la majorité des conseillers interrogés réalisent des entretiens plus longs que ce qui leur est demandé, et pas uniquement axés sur les actions de recherche d'emploi menées ou à mener. Nous avons pu observer qu'ils sont également nombreux à ne pas pratiquer la transmission systématique d'offres d'emploi et donc la traçabilité informatique des actions menées sur ces offres, ce qui laisse de fait une certaine marge d'autonomie aux chômeurs suivis. Enfin, au moment de notre étude, la majorité des conseillers observés modifiaient le profilage statistique de l'Assedic pour catégoriser les chômeurs en parcours, d'autres n'appliquaient pas la mise en parcours.

On peut aussi interpréter ces pratiques comme un moyen de résister au contrôle de leur propre travail induit par l'impératif gestionnaire du SMP, qui les contraindrait par ailleurs à radier de manière massive, faute de pouvoir placer : la mise en avant de l'autonomie des chômeurs correspondrait alors à la défense de leur propre autonomie.

De la même manière, faute de pouvoir placer, les conseillers mettent en avant l'utilité sociale de leur institution, face au risque d'explosion sociale générée par tout un processus d'exclusion dont l'Agence serait le maillon ultime :

« Le service de l'emploi, c'est vraiment un tampon social ; le jour où il n'y aura plus de service d'écoute, de conseil, de visites régulières, tous ceux qui ne sont pas suivis par les opérateurs privés parce qu'ils ne rentrent pas dans les critères, tous ceux qui ne sont pas suivis parce qu'ils sont bénéficiaires du RMI ou autre, où est-ce qu'ils vont aller ? C'est quand même la grande majorité. Qui va être là pour les conseiller, les orienter, les placer ? Que vont-ils devenir ? Il y a là un risque d'explosion. » (SP)

Plusieurs autres facteurs expliquent cette autonomisation par rapport aux normes : d'abord la dualité d'une activité à la fois fortement contrainte par un cadrage statistique et gestionnaire lié au traitement de masse du chômage, et requérant une marge de manœuvre importante dans la dimension relationnelle avec les recruteurs et les demandeurs d'emploi.

(8) Article d'Howard Becker, « Social class variations in the teacher-pupil relationship », *Journal of educational sociology*, 25, 8, avril 1952, p. 456, sur le thème des carrières enseignantes et la façon dont les institutrices classifient leurs élèves, cité par Marie Cartier (2005).

On constate un faible pouvoir managérial, limité par un groupe professionnel occupant une place majoritaire au sein de niveaux hiérarchiques réduits (en 2007, la filière conseil, qui ne comporte que deux niveaux, constituait 70 % des effectifs de l'ANPE), et par une culture de métier de type bureaucratique (recrutements sur concours, évaluation quantitative de l'activité). De plus, la dimension collective du travail est fortement valorisée par les conseillers, à la fois parce que c'est l'activité globale de l'agence qui est évaluée, requérant la mise en commun des informations liées aux offres et aux profils de chômeurs disponibles, mais également en raison du caractère relationnel du métier, soumis à des aléas, des situations imprévisibles pour lesquelles certaines pratiques partagées peuvent servir de cadres interprétatifs.

En matière de contrôle, l'imprécision des injonctions liée aux difficultés pratiques d'application peut expliquer en partie que le renforcement des dispositifs de sanctions ait eu un impact statistique limité : en 2007, 34,7 % des sorties de l'ANPE étaient dues aux absences au contrôle⁽⁹⁾, qui ont diminué d'un point entre 2006 et 2007, tandis que les radiations administratives, correspondant à des sanctions, concernaient 9,2 % des sorties (DARES, 2007) contre 8,4 % en 2006, ce dernier chiffre étant en hausse depuis 2001, année où les radiations représentaient 5 % des motifs de sortie. Si la catégorie générale «radiations administratives» a peu évolué depuis le décret du 2 août 2005 (augmentant toutefois de 8,2 % en septembre 2005 à 9,2 % en septembre 2007), en revanche l'introduction de l'absence à convocation sans motif légitime, donnant lieu à un avertissement automatique puis à une sanction si le demandeur d'emploi ne fournit pas de justificatifs, a fait bondir de 96 % le nombre de sanctions prononcées à l'égard des bénéficiaires de l'ARE entre le premier semestre 2005 et le premier semestre 2006, et de 12 % à l'égard des bénéficiaires de l'ASS pour la même période⁽¹⁰⁾. On notera enfin que les reprises d'emploi déclarées se maintiennent depuis 2003 à un niveau compris entre 26 et 28 % des motifs de sortie, et ont même diminué entre 2006 et 2007, passant de 28,3 % à 27,8 %.

(9) L'actualisation de la demande d'emploi est la procédure, obligatoire pour tous les demandeurs d'emploi, qui consiste après son inscription à renouveler chaque mois sa demande. Si cette déclaration n'est pas faite dans le délai imparti (12^e jour ouvré du mois suivant), il y a alors cessation de l'inscription pour le motif «absence au contrôle».

(10) Le nombre de sanctions prononcées à l'encontre des bénéficiaires de l'ARE est passé de 9915 au premier semestre 2005 à 19468 au premier semestre 2006, in «Bilan de la réforme du suivi de la recherche d'emploi, comparaison des données des premiers semestres 2005 et 2006», Note de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), 31 octobre 2006. Près de la moitié des sanctions sont des réductions d'allocations, peu suivies d'un recours, le taux de contestation étant de 12,9 %.

Des conceptions différenciées du mandat

Une analyse des pratiques à l'œuvre depuis la mise en place du SMP et du renforcement du dispositif de contrôle a permis de mettre en évidence des formes de «tri relégation» pour les «victimes du système», et, pour les plus employables, un «tri réorientation», qui s'inscrit dans une stratégie en plusieurs étapes pour amener le chômeur à «élargir» sa recherche d'emploi en termes de prétentions salariales, de distance kilométrique, ou de secteur professionnel (orienter par exemple la recherche vers des métiers connexes) afin de pouvoir répondre aux offres disponibles.

Au-delà des contraintes et des stratégies de contournement qu'on observe chez la majorité des conseillers, subsistent toutefois des différences dans la manière d'interpréter les normes du SMP : le traitement individualisé dépend aussi de la conception que chaque conseiller a de son mandat (HUGHES, 1996). Le comportement au guichet semble notamment influencé par deux types de logique⁽¹¹⁾ : la logique d'institution dominante, et la logique d'institution subordonnée. Le concept de «logiques d'action» vise à expliciter les comportements et leurs modes de rationalité (Weber).

Des logiques d'action différenciées

Les logiques d'«institution dominante» ou «subordonnée» (BENARROSH, 2006) sont en partie conditionnées par la place que les conseillers accordent à l'institution. Celles-ci vont sous-tendre le type de relations instaurées avec le demandeur d'emploi : une vision dominante de l'institution influera sur un mode de relation basé sur l'adaptation *du* demandeur d'emploi, tandis qu'une vision subordonnée de l'institution participera d'un type de relation basé sur l'adaptation *au* demandeur d'emploi. Dans le premier cas, le travail est fortement calqué sur les prescriptions de l'institution et fait l'objet de peu d'adaptation dans la relation avec le chômeur, et les manières de caractériser le chômeur seront avant tout basées sur les normes de l'institution. Dans le cas d'une vision subordonnée de l'institution, on va tenter d'adapter les outils et prescriptions au chômeur, de gommer la dimension asymétrique de la relation entre le chômeur et l'institution en utilisant les ressources contractuelles de la négociation.

Le groupe des conseillers qui se rattache plutôt à une logique d'institution dominante insiste plus volontiers dans sa pratique sur la composante fon-

(11) Nous ne reprenons ici qu'une partie de la typologie définie par Y. BENARROSH (2006), qui distingue deux versions du don (don cadré, don unilatéral) et du contrat (contrat d'adhésion, contrat explicite) par l'institution, se déclinant en cas-types de modes de relation avec les chômeurs, qui sont «un bon analyste des définitions ou des significations de l'institution qui s'y réalisent qui sont potentiellement présentes ou données dans l'institution et prises en charge, de diverses manières, par les agents»

tionnelle de son métier, privilégiant les objectifs quantitatifs (nombre de positionnements, vitesse de placement, moyens humains et financiers à mettre au service du rapprochement et du positionnement) ; la définition d'un conseiller à l'emploi comme technicien du placement s'inscrit alors dans un rapport d'opposition à l'image de l'assistant social, qui sous-entend une prise en compte globale des problèmes du demandeur d'emploi, une écoute de sa souffrance.

« Mon boulot, c'est vraiment d'être l'intermédiaire entre les offres d'emploi et le demandeur d'emploi, c'est vraiment de mettre en lien le demandeur d'emploi sur le marché du travail. » (CD)

Le groupe plus proche d'une logique subordonnée insiste davantage sur la composante relationnelle du métier, l'intercompréhension à travers laquelle circule tout un ensemble d'affects ; dans le cas d'une logique dominante, la composante relationnelle est suspectée de valider les comportements attentistes, les reports en matière de recherche tandis que dans le cas d'une logique subordonnée, elle est posée comme un préalable à l'adhésion du chômeur à un projet de recherche d'emploi.

« À l'origine, on fait un boulot axé sur l'humain, où tout n'est pas quantifiable, maintenant on est sur les objectifs de sortie, on tend vers l'évaluation. Il y avait des valeurs humaines qui sous-tendaient ce métier. » (SM)

On a pu également constater que ceux qui affichaient le plus volontiers la position normative et le respect du contrôle vis-à-vis des situations hors norme avaient peu d'ancienneté dans l'agence ; à l'inverse, les conseillers plus anciens, qui avaient connu l'avant-SMP, faisaient davantage appel à des « valeurs » issues d'une vision englobante de l'individu. Les conseillers recrutés récemment sont aussi ceux qui ont bénéficié d'une formation liée au SMP qui aiderait à gérer la dimension coercitive et potentiellement conflictuelle du SMP.

« Toutes les anciennes qui n'ont pas eu la formation, pour elles, c'est dur. Elles se supportent les gens depuis un an, parce qu'elles n'osent pas leur dire qu'il faut qu'ils changent de travail, qu'il faut qu'ils changent de projet, parce que c'est bouché. Alors qu'en formation, on te rassure bien et on t'explique comment faire ça. » (SM)

Ces logiques d'action vont influencer sur la manière dont les conseillers envisagent les contraintes du SMP : selon qu'ils considèrent que leur mission relève avant tout d'une logique adéquationniste ou socialisatrice, ils jugent les différents changements introduits par le SMP en terme d'enrichissement de leurs tâches ou au contraire de déqualification.

Définition des implaçables : « profiteurs ou victimes »

Deux types de caractérisations influencées par les logiques d'action mises en évidence, sont repérables

à propos de la définition des « implaçables » : celle qui fait de ce public des « chômeurs impuissants », chômeurs malgré eux, « victimes du système » en l'intégrant à une problématique sociale globale, ou celle qui fait appel à des notions de droits indifférenciés au nom de l'égalité du service public, mais aussi à une interprétation du SMP en termes de remise en cause du versement du revenu de remplacement en cas d'absence de recherche.

Dans la logique d'institution subordonnée, c'est une remise en cause des critères de catégorisation des chômeurs aptes à la recherche d'emploi qui est pointée pour justifier le fait qu'il ne s'agit pas de chômeurs « comme les autres » et les écarter à ce titre de la radiation. Pour ce faire, certains conseillers reprennent à leur compte la notion de « trappe d'inactivité » :

« L'emploi salarié n'est pas forcément incitatif pour les personnes qui ont des revenus liés aux prestations sociales ou indemnisation ASSEDIC, et dans certains cas, je l'entends, je le comprends pas toujours, c'est que s'ils vont travailler, ils vont perdre de l'argent. » (AM)

Ces conseillers sont porteurs d'une conception qui valorise davantage l'intermédiation, la lutte contre l'exclusion et la référence au travail social : pour eux, avec le SMP, l'ANPE ne remplit plus sa mission d'égalité de traitement envers les demandeurs d'emploi les plus démunis, guère susceptibles d'être placés.

De plus, le contrôle est pointé comme ne prenant pas en compte l'asymétrie de la relation entre employeur et demandeur d'emploi :

« Entre guillemets, on flique les demandeurs d'emploi, "vous avez pas répondu, vous avez ceci, vous avez cela, vous devez chercher du travail, etc. ", et par contre, d'un autre côté, les employeurs, on les laisse tranquilles. On sait très bien ce qui se passe en terme de travail au noir, d'exploitation des salariés, et ça par contre l'ANPE s'en lave les mains... » (LF)

Dans la logique de l'institution dominante, l'application des règles et des normes se fait également au nom d'une certaine vision du service public : le conseiller procède à un rappel de la loi vis-à-vis de personnes qui doivent être considérées comme des chômeurs « comme les autres », mais met aussi en avant la notion d'insertion professionnelle liée aux prestations sociales :

« Il y a ceux qui sont dans le système depuis très longtemps, et qui pensent, peut-être parce que ça n'a jamais été clairement dit avant le SMP, que les prestations sont un dû, un salaire. Moi j'ai dans mon portefeuille un type qui est en ASS depuis dix ans. » (CM)

« Ils partent tous du principe : "Oui, c'est une assurance, j'ai cotisé". Moi je leur dis : "Non, non, c'est une allocation, pas une assurance, c'est pas à vous cet argent-là". » (MC)

«Moi je rappelle les droits et devoirs, vous avez des droits, une allocation, des moments où vous avez le droit d'être indisponible et de partir en vacances par exemple, mais à un moment donné, je leur dis voilà, maintenant il y a des devoirs. C'est pas une allocation à vie, il faut essayer d'en sortir.» (JR)

Pour ces conseillers, la professionnalité se situe précisément dans le fait de ne pas catégoriser d'emblée les demandeurs d'emploi et de les amener à évoluer dans leur parcours de recherche.

«La notion de catégorie peut être vachement piègeuse parce que, derrière des situations administratives, il y a une réalité humaine, et y'a pas deux RMistes identiques, et il y a pas deux mères isolées identiques. Plutôt que de parler de catégories de personnes, je parlerais plutôt de catégories de freins à la limite.» (RT)

«Moi, pour moi, si vous n'êtes pas à la recherche d'un emploi, vous n'avez rien à faire sur la liste des demandeurs d'emploi. Quand je dis ça à la personne, je regarde si elle est bénéficiaire de l'ARE, si elle est bénéficiaire du RMI, si elle est bénéficiaire de l'ASS. Par contre, je leur dis : attention on se voit, mais vous me dites pas que vous devez vous reposer six mois... Vous pouvez, mais sans nous.» (JR)

Tri réorientation

La pratique plus ou moins coercitive de la réorientation varie là aussi en fonction de ce que les conseillers considèrent comme faisant partie de leur professionnalité, plus ou moins proche d'une logique d'institution dominante :

«C'est sûr que comme on est sur la réduction de la distance à l'emploi, tu ne vas pas aller valider un projet pas réaliste, photographe par exemple, à moins qu'il ait les moyens d'être rentier. Mais s'il a envie de manger, il va falloir trouver une piste un peu plus réaliste...» (MC)

«Moi je peux être amenée à dire : vous ne pouvez pas continuer à chercher dans ce domaine-là, ce n'est pas ce qui vous convient et là on va retravailler le projet.» (AM)

Où d'institution subordonnée :

«Quelqu'un qui a un métier mais c'est un problème de marché du travail, je ne vais pas forcément le contraindre à changer de métier : je vais pas l'envoyer travailler dans le bâtiment ou l'hôtellerie parce qu'il y a des débouchés, il y a quand même une cohérence à avoir, on ne peut pas non plus faire n'importe quoi.» (CM)

«Moi je dis que tout le monde a son libre arbitre, et c'est pas parce qu'un métier est en tension que je dois imposer à un demandeur d'emploi d'aller faire une formation dans ce métier-là. Mon seul boulot est de le prévenir qu'il galèrera pour trouver du travail derrière ; si ce métier ne lui plaît pas, il ne l'exercera jamais. C'est ce qui est demandé mais d'après moi, c'est illégitime.» (EC)

Minoration ou majoration du contrôle : la « machine à radier »

Ces deux types de caractérisations trouvent des prolongements dans la manière dont les mêmes conseillers vont définir le contrôle : selon qu'ils sont plus proches de la logique d'une institution dominante ou subordonnée, ils considéreront le contrôle comme faisant ou non partie de leur métier.

Dans le cas de la logique d'institution dominante, qui renvoie à un traitement impersonnel des droits et devoirs, la dimension coercitive fait partie du métier de conseiller et elle coexiste avec la dimension d'aide.

«Face à quelqu'un qui ne répond pas à ses obligations alors qu'il y a des solutions concrètes et répétées qui lui ont été proposées, moi j'ai toujours considéré que je pouvais légitimement demander une radiation. Je pense que le service mensuel peut nous amener effectivement à faire ça plus souvent.» (RT)

«Il y a un élément de contrôle dans le SMP, il faut pas s'en cacher et je pense que c'est normal.» (SM)

«On a durci le discours avec le demandeur d'emploi, à la rigueur je trouve ça normal, puisqu'on fonctionne par actions menées, on vérifie ce qui a été fait d'un mois sur l'autre.» (CM)

Elle est assumée au nom de l'égalité du traitement, et correspond à des compétences plus clairement identifiées. Le contrôle est alors intégré à la professionnalité du conseiller :

«Moi je ne vois pas le suivi mensuel comme un contrôle, comme un flicage. Je le vois vraiment comme une possibilité de discussion avec les gens, d'échange, de proposition, et d'amener progressivement aussi la personne vers des outils et des améliorations de ses techniques de recherche d'emploi même si c'est pas magique.» (CD)

«J'aime pas le terme de contrôle, je préfère celui de suivi, je suis pas là en terme de contrôle. Moi, j'ai pas encore cette idée de contrôle, mais par contre, j'ai cette idée qu'on ne me jette pas la pierre en disant : ils n'ont rien fait pour moi.» (JR)

«Oui, c'est un contrôle mais c'est un contrôle pour les aider. Si le but c'était de radier, on convoque les gens à Vesoul un samedi matin et personne ne vient, ça tout le monde sait le faire.» (EC)

À l'inverse, la logique d'institution subordonnée renvoie à un traitement équitable tenant compte de la lutte contre l'exclusion. Elle fait appel à la dimension de recherche d'autonomie et de responsabilisation du chômeur plus qu'à une dimension coercitive.

«Je ne suis pas un contrôleur, mon métier de base c'est conseiller professionnel. Par contre je rappelle la loi aux gens. Je montre aux gens que j'ai accès à leur dossier Assedic, Pour qu'ils se responsabilisent un peu. Mais je ne contrôle pas, je suis pas flic.» (HM)

Un autre facteur influence le rattachement à l'une ou l'autre logique : l'identification, qui paraît notamment présente chez les conseillères dans le cas des

Encadré 4
Logique dominante/Logique subordonnée : tableau analytique

	Logique subordonnée de l'institution	Logique dominante de l'institution
Perception du SMP	Déqualification	Enrichissement
Pratique professionnelle	– Disponibilité pour temps d'entretien plus long – Usage parfois manuel des convocations à rendez-vous	– Temps d'entretien court car centré sur des actions à mener – Usage automatisé des convocations à rendez-vous
Contrôle	– « Flicage », « Machine à radier » – Est renforcé depuis le SMP – Dépend des situations individuelles	– « Aide », « Suivi » – A toujours existé – Doit être le même pour tous
Tri réorientation	Inopérant si le demandeur d'emploi n'y est pas prêt	– Nécessaire compte tenu des caractéristiques du marché
Définition « implaçables »	– Refus de la catégorisation imposée par l'institution : chômeurs « pas comme les autres » – « Victimes », « Droits » – Trappe d'inactivité : augmenter les salaires	– Refus de catégorisation <i>a priori</i> : chômeurs « comme les autres » – « Profiteurs », « Devoirs » – Trappe d'inactivité : diminuer l'indemnisation

femmes isolées, bénéficiaires de minima sociaux et confrontées à des problèmes de garde d'enfants :

« Une femme qui me dit : “moi je laisserai pas mon enfant seul le soir” pour aller travailler, parmi les femmes isolées, il y a beaucoup de femmes seules avec ados, moi je suis mère de famille, je suis citoyenne, je dis : “oui, vous avez raison”. On ne laisse pas un ado seul. » (HM)

Ce type d'attitude renvoie au « double corps » (DUBOIS, 2003, p. 79) des agents, chargés d'appliquer de façon standardisée des normes qui se veulent universelles, personnifiant l'institution qui les emploie mais aussi porteurs de dispositions socialement constituées. Toutefois, on observe que les conseillers se rattachant à une logique subordonnée éprouvent des difficultés à concilier les missions qu'ils assignent à leur institution et les injonctions qui leur sont faites et sont prêts pour certains à modifier leur projet personnel.

« Si je deviens la machine à radier, je partirai sans doute. » (MR)

« Moi, envoyer les gens là où ils n'ont pas envie d'aller, j'aime pas ça du tout et je veux pas qu'on arrive là. » (MC)

« On fait plus de l'aide, on fait de la sanction. Ça fait partie de la panoplie, aujourd'hui, et à savoir si ça va être sur du long terme, ou si c'est une crise actuelle, politique, où on veut absolument le retour à l'emploi de X milliers de personnes, donc moi je mise sur le fait que c'est ponctuel. C'est une contrainte qui va peut-être me faire voir le métier autrement que comme une aide. » (CD)

*

* *

L'étude menée a permis d'identifier la double contrainte à laquelle sont soumis les conseillers, de plus en plus confrontés aux problèmes sociaux des chômeurs en raison de la personnalisation du service et de l'ouverture du SMP à tous les publics, mais dont ils doivent de moins en moins tenir compte, et y opposer avant tout une expertise du placement par ailleurs peu adaptée aux publics « éloignés de l'emploi », qui constituent une part non négligeable de leurs portefeuilles, malgré la mise en place du profilage statistique devant permettre une sélection des chômeurs les plus employables.

Le traitement de masse, l'accélération des processus réduisent la marge de manœuvre des conseillers. La rationalisation des activités reste toutefois relative car elle s'accompagne d'adaptations locales : la définition d'une employabilité médiane ou évolutive, le jugement sur des comportements de recherche d'emploi plus que des actes de recherche, vont notamment guider les conseillers pour ajuster leurs pratiques et s'éloigner ou non des normes fixées par l'institution.

Enfin, l'évaluation de l'aspect coercitif du SMP par les conseillers est un bon indicateur des logiques d'action que nous avons pu mettre en évidence. Le contrôle fait débat entre le groupe des conseillers liés à une logique d'institution dominante, pour qui le contrôle a toujours fait partie du métier et est à ce titre légitime, et les conseillers plus proches d'une institution subordonnée, qui considèrent que leur institution écarte de fait les chômeurs les moins employables et abandonne les plus fragiles. Pour autant, notre étude pointe le caractère marginal des pratiques de radiations de la part des conseillers, à la fois en raison de difficultés pratiques d'application et d'une culture de métier tendue vers l'intermédiation, qui privilégie l'utilisation d'un registre contractuel plutôt que coercitif, rendue d'autant plus

nécessaire dans le contexte d'une relation personnalisée et régulière.

Dans le cadre de l'organisation de l'activité du nouvel opérateur⁽¹²⁾ qui rassemblera des agents aux cultures professionnelles distinctes, le contrôle occupera probablement une place importante, notamment auprès des populations faiblement employables : les critères de l'Offre Raisonnable d'Emploi qu'un chômeur ne peut refuser ont été durcis, tandis que la loi sur le Revenu de Solidarité Active, allocation remplaçant le RMI et l'allocation parent isolé, qui doit rentrer en application le 1^{er} juin 2009, devrait jouer un rôle d'incitation à l'acceptation des offres en permettant aux bénéficiaires d'augmenter leur revenu si le revenu de travail est

inférieur au montant du RSA ; la loi soumet également une partie d'entre eux (sur décision du conseil général, ils pourront être orientés soit vers des dispositifs d'insertion sociale soit vers Pôle Emploi) aux dispositions de l'Offre Raisonnable d'Emploi⁽¹³⁾. Dans ce dernier cas, la relation aux « implaçables » telle que nous l'avons identifiée lors de notre étude pourrait devenir un enjeu professionnel important pour les conseillers. En prolongement de cette première enquête, il conviendra de mener une étude approfondie sur les types de ressources locales mobilisées par les conseillers pour qualifier une Offre Raisonnable d'Emploi, le caractère employable ou inemployable d'un chômeur ou encore la nécessité d'une mobilité géographique ou professionnelle.

(12) Pôle Emploi, qui sera issu de la fusion ANPE/ASSEDIC entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

(13) Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le Revenu de Solidarité Active et réformant les politiques d'insertion.

Bibliographie

- BARBIER J.-C. (2006), «The French activation strategy in a European comparative perspective», in Serrano Pascual A., Magnusson E. (ed.), *Reshaping Welfare States and Activation regimes in Europe*, Brussels, PIE-Peter Lang, pp. 145-172.
- BEAUD S. (1999), «Un cas de sauvetage social : histoire d'une jeune précaire racontée par un conseiller de mission locale», *Travail et Emploi*, n° 80, septembre, pp.77-89.
- BENARROSH Y. (2006), *Recevoir les chômeurs à l'ANPE. L'institution entre don et contrat*, Paris, L'Harmattan, 282 p.
- CARTIER M. (2005), «Perspectives sociologiques sur le travail dans les services : les apports de Hughes, Becker et Gold», *Le mouvement social*, n° 211.
- DANIEL C., TUCHSZIRER C. (1999), *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion.
- DARES (2005), «L'Agence nationale pour l'emploi et ses clients entre 1999 et 2003 : quelques enseignements du rapport d'évaluation du troisième contrat de progrès», *Premières Informations, Premières Synthèses*, n° 30.3, juillet.
- DARES (2007), «Le marché du travail en septembre 2007», *Premières Informations, Premières Synthèses*, n° 45-1, novembre.
- DEMAZIÈRE D. (1992), *Le chômage en crise ? La négociation des identités de chômeurs de longue durée*, Lille, Presses universitaires de Lille.
- DUBOIS V. (2003), *La vie au guichet, Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 202 p.
- GAZIER B. (1990), «L'employabilité : brève radiographie d'un concept en mutation», *Sociologie du Travail*, n°4/90, pp. 574-584
- GÉLOT D., NIVOLLE P. (dir.) (2000), «Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi», *Cahiers Travail et Emploi*, Paris, La Documentation française, 204 p.
- GEREMECK B. (1987), *La potence ou la pitié, l'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Gallimard, 330 p.
- HUGHES E. (1996), *Le regard sociologique. Essais choisis*, Paris, Ed. EHESS.
- LE GOFF J.-P. (1995), *Le mythe de l'entreprise, critique de l'idéologie managériale*, La Découverte, Paris.
- MAZADE O. (2008), «Traitement du chômage entre individualisation et standardisation. Pratique des entretiens professionnels à l'ANPE», in Buisson-Fenet Hélène, Le Naour Gwenola, *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Toulouse, Octares Éditions, coll. «Le travail en débats», Série «Colloques et Congrès», pp. 95-103.
- MEYER J.-L. (1998), «Intermédiaires de l'emploi et marché du travail», *Sociologie du travail*, n° 3/98, pp. 345-364.
- MISPELBLOM F. (2007), *Travailler c'est lutter*, L'Harmattan.
- WELLER J.-M. (1999), *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, coll. «Sociologie économique».